Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 1286/2014 du Parlement européen et du Conseil sur les documents d'informations clés relatifs aux produits d'investissement packagés de détail et fondés sur l'assurance en ce qui concerne sa date de mise en application»

[COM(2016) 709 final — 2016/0355 (COD)]

(2017/C 075/08)

Rapporteur général: **Daniel MAREELS**

Consultation	Conseil, 17 novembre 2016
	Parlement européen, 21 novembre 2016
Base juridique	Article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section spécialisée «Marché unique, production et consommation»
Décision du président	17 novembre 2016 (article 57, procédure d'urgence)
Adoption en session plénière	14 décembre 2016
Session plénière n°	521
Résultat du vote	152/1/2
(pour/contre/abstentions)	

1. **Conclusions et recommandations**

1.1. Dans les circonstances et sous les conditions énoncées ci-après, le Comité économique et social européen (CESE) souscrit à la proposition de la Commission de reporter d'un an, à savoir jusqu'au 1er janvier 2018, l'entrée en vigueur du règlement relatif aux produits d'investissement packagés de détail et fondés sur l'assurance (le «règlement PRIIP») ([1]).

1.2. Le règlement PRIIP comporte des mesures visant à renforcer la protection des clients et des investisseurs de détail et à rétablir la confiance des consommateurs dans le secteur des services financiers en accroissant la transparence sur le marché des investissements de détail. En particulier, il impose aux initiateurs de PRIIP d'élaborer un document d'informations clés [KID ([2])].

1.3. Le report a été évoqué à la suite d'une demande du Parlement européen et de la majorité des États membres, après le rejet par le Parlement, le 14 septembre 2016, d'un «acte délégué» ([3]) de la Commission concernant les PRIIP. Cet acte délégué avait pour objet la définition de normes techniques de réglementation concernant le KID pour les PRIIP, sur la base du projet élaboré conjointement par les autorités européennes de surveillance.

([1]) PRIIP est l'acronyme anglais de *packaged retail and insurance-based investment products*. En français, on parle de «produits d'investissement packagés de détail et fondés sur l'assurance».

([2]) KID est l'acronyme anglais de *key information document*. En français, on parle de «document d'informations clés».

([3]) Les actes délégués ont été introduits par le traité de Lisbonne. L'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne permet au législateur de l'Union européenne (généralement le Parlement européen et le Conseil) de déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes non législatifs de portée générale qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels d'un acte législatif.
Les actes délégués peuvent donc ajouter de nouvelles règles (non essentielles) ou comprendre une modification ultérieure de certains aspects d'un acte législatif. Le législateur peut ainsi se concentrer sur l'orientation politique et les objectifs sans entrer dans des débats détaillés et souvent très techniques.
La délégation de pouvoir pour adopter des actes délégués est cependant soumise à des limites strictes. En effet, seule la Commission est habilitée à adopter des actes délégués. En outre, les éléments essentiels d'un domaine ne peuvent faire l'objet d'une délégation de pouvoir. De surcroît, les objectifs, la teneur, la portée et la durée de la délégation de pouvoir doivent être définis dans les actes législatifs. Enfin, le législateur doit indiquer explicitement dans l'acte législatif les conditions dans lesquelles cette délégation peut être exercée. À cet égard, le Parlement et le Conseil peuvent prévoir le droit de révoquer la délégation ou d'exprimer des objections à l'acte délégué. Voir http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=URISERV%3Aai0032

1.4. Le CESE s'est prononcé favorablement dans un avis antérieur ([4]) sur les PRIIP et a souligné l'importance d'un acte législatif qui réglemente, pour la première fois, toutes les sortes de produits financiers complexes et permet de les comparer, quelle que soit la typologie de l'initiateur du produit, qu'il s'agisse de banques, d'assurances ou de sociétés d'investissement.

1.5. Dans ce même avis, le Comité plaidait également pour la création d'un marché financier unique, dans lequel circulent des informations claires, précises et comparables. Il faisait aussi valoir que disposer d'un système d'informations homogène, simplifié et standardisé permettrait que ces informations soient comparables et compréhensibles, améliorant ainsi la transparence du marché et son efficacité ([5]).

1.6. S'il s'avérait que l'on n'opte pas pour le report, le Comité estime que les principaux objectifs poursuivis dans ce domaine (voir ci-avant et ci-après) risquent d'être compromis, situation qui n'est absolument pas souhaitable. Le Comité convient que la transparence accrue que prévoit le règlement PRIIP et l'harmonisation de l'obligation relative à la communication de l'information sont favorables au marché intérieur des services financiers, en ce qu'elles créent un terrain où les différents produits et canaux de distribution peuvent concourir à armes égales. Le règlement à l'examen ne sera donc pas bénéfique uniquement pour les clients et investisseurs de détail, mais contribuera également à ce que se poursuive le rétablissement de la confiance des consommateurs dans le secteur des services financiers. En outre, le rejet de l'acte délégué moins de quatre mois avant la date d'entrée en vigueur des textes aurait exposé les opérateurs du marché à une insécurité juridique et à de très sérieux problèmes de mise en œuvre.

1.7. En ce qui concerne le choix de la période d'un an, le Comité estime, pour les mêmes raisons, que celle-ci est acceptable, d'autant que l'entrée en vigueur coïncide ainsi avec celle de la nouvelle réglementation MiFID II. Le Comité juge indispensable que ce report reste exceptionnel et ne se produise qu'une seule fois, et que la période intermédiaire soit utilisée pour établir et publier l'acte délégué définitif et ce dans les délais les plus brefs. Il s'agit en effet d'apporter aussi rapidement que possible clarté et sécurité aux opérateurs du marché, ainsi qu'aux clients et investisseurs de détail.

1.8. Pour le Comité, il ne peut être question que dans cette opération on mette en péril les objectifs et les réalisations du règlement PRIIP. C'est pourquoi d'éventuels ajustements de l'acte délégué doivent s'inscrire dans le cadre précité. Tel est d'autant plus le cas dès lors que le réexamen du règlement PRIIP s'effectuera après à peine une année et que d'éventuelles questions pourront alors être soulevées à la lumière des premières expériences en matière de mise en pratique et de suivi. Les ajustements susmentionnés doivent d'emblée contribuer à améliorer effectivement la confiance des consommateurs. Dans le même temps, il s'impose qu'ils restent compatibles avec les règles qui seront prévues dans la future règlementation MiFID.

2. **Contexte**

2.1. Le règlement (UE) n° 1286/2014 du Parlement européen et du Conseil ([6]) (règlement PRIIP) a instauré des dispositions pour parvenir à davantage de transparence sur le marché pour les investissements de détail. Plus précisément, ce texte fait obligation aux initiateurs de PRIIP d'élaborer un KID.

2.2. Ce règlement habilite les autorités européennes de surveillance ([7]) (AES) à élaborer des normes techniques de réglementation précisant les éléments du KID.

2.3. Après que les AES lui ont communiqué leur projet conjoint de normes techniques de réglementation, la Commission a adopté, fin juin 2016, le règlement délégué pour donner une traduction effective aux normes ainsi arrêtées.

2.4. Par une résolution du 14 septembre 2016, le Parlement européen a émis des objections contre le règlement délégué adopté par la Commission ([8]). Il a demandé à celle-ci de procéder à une évaluation des dispositions concernant les PRIIP à options multiples, les scénarios de performance et l'avertissement quant à la difficulté de compréhension.

2.5. Par ailleurs, le Parlement européen, tout comme une forte majorité d'États membres, a demandé que l'application du règlement soit reportée.

([4]) Voir l'avis du CESE paru au JO C 11 du 15.1.2013, p. 59, paragraphe 1.2.
([5]) Voir l'avis du CESE cité à la note 4, paragraphes 3.2 et 2.3.
([6]) Règlement (UE) n° 1286/2014 du Parlement européen et du Conseil du 26 novembre 2014 sur les documents d'informations clés relatifs aux produits d'investissement packagés de détail et fondés sur l'assurance (JO L 352 du 9.12.2014, p. 1).
([7]) Par «AES», on entend l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles, l'Autorité bancaire européenne et l'Autorité européenne des marchés financiers.
([8]) Voir http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0347+0+DOC+XML+V0//FR

2.6. La proposition de règlement actuellement soumise pour examen suggère de repousser d'un an, au 1er janvier 2018, l'entrée en vigueur du règlement dans son ensemble.

3. **Observations et commentaires**

3.1. D'une manière générale, le règlement PRIIP vise à mieux protéger les clients et les investisseurs de détail, en particulier ceux qui investissent dans des PRIIP. Par ailleurs, la transparence accrue qu'il prévoit et l'harmonisation de l'obligation relative à la communication de l'information favorisent le marché intérieur des services financiers, en ce qu'elles créent un terrain où les différents produits et canaux de distribution peuvent concourir à armes égales. De ce fait, elles contribueront également à restaurer encore davantage la confiance des consommateurs dans le secteur des services financiers.

3.2. Pour réaliser ces objectifs, le texte exige que les initiateurs de PRIIP satisfassent à une série de conditions concernant l'information à communiquer sur leurs produits et que les clients de détail et les investisseurs reçoivent le KID sur ceux qu'ils proposent. De ce fait, les investisseurs de détail devraient pouvoir se faire une meilleure idée de la nature économique et des risques que comporte un produit déterminé et comparer les différentes offres.

3.3. Dans sa version originelle, il était prévu que le règlement entrerait en vigueur fin 2016. En principe, cette date s'applique également pour les «dispositions d'exécution» que la Commission a arrêtées à la mi-2016, par le truchement d'un acte délégué, en se fondant sur les projets de normes techniques de réglementation élaborées par les AES. Lesdits projets de normes techniques portent sur la présentation et le contenu du KID, son format normalisé, la méthode à utiliser pour la présentation des risques et des rémunérations et le calcul des coûts, ainsi que les conditions et la fréquence minimale de réexamen du contenu de ce document et les conditions à remplir pour répondre à l'obligation de fournir ledit document aux investisseurs de détail.

3.4. Si le Conseil n'a pas soulevé d'objections contre le règlement délégué de la Commission durant la période d'examen, le Parlement européen l'a en revanche rejeté, par une résolution du 14 septembre 2016 ([9]).

3.5. Bien qu'il entre directement en vigueur fin 2016 et que l'élaboration d'un KID ne soit pas liée à l'adoption du règlement délégué, le Parlement européen a demandé par la même occasion que la mise en application du règlement PRIIP soit retardée. Une forte majorité d'États membres ont également déposé une demande analogue de report. En l'occurrence, on a fait remarquer que l'absence de normes techniques constituerait un obstacle pour une mise en œuvre fluide du règlement.

3.6. Dans ces circonstances spécifiques, le CESE peut se rallier au principe de surseoir à l'entrée en vigueur du règlement. En ne le faisant pas, on courrait le risque de ne pas atteindre, ou de ne réaliser que dans une mesure insuffisante, les objectifs assignés (voir ci-avant et ci-après). En outre, l'acte délégué a été rejeté moins de quatre mois avant la date d'entrée en vigueur des textes, de sorte que les opérateurs du marché auraient été confrontés à une insécurité juridique et à de sérieux problèmes de mise en œuvre.

([9]) La résolution invoque les arguments suivants pour motiver ce rejet du règlement délégué:

«A. considérant qu'il est essentiel que les informations des consommateurs sur les produits d'investissement soient comparables, afin de favoriser des conditions de concurrence équitables sur le marché, quel que soit le type d'intermédiaire financier qui les initie ou les met sur le marché;

B. considérant qu'il serait trompeur, pour les investisseurs, de ne pas tenir compte du risque de crédit dans le calcul du profil de risque des produits d'assurance;

C. considérant que le traitement de produits à options multiples doit encore être clarifié, en particulier en relation avec l'exemption explicite accordée aux OPCVM conformément au règlement (UE) nº 1286/2014;

D. considérant que l'acte délégué adopté par la Commission contient des défauts de méthode concernant le calcul des futurs scénarios de performance et, en conséquence, ne satisfait pas à l'exigence prévue par le règlement (UE) nº 1286/2014 de fournir des informations "exactes, loyales, claires et non trompeuses" et, en particulier, qu'il ne montre pas, pour certains PRIIP, même dans le scénario défavorable, et même pour des produits qui ont régulièrement engendré des pertes pendant la période minimale de détention recommandée, que les investisseurs pourraient perdre de l'argent;

E. considérant que le manque d'informations détaillées, dans le règlement délégué, sur l'avertissement signalant que le produit peut être difficile à comprendre, fait peser un risque grave d'incohérences dans la mise en application de cet élément dans le document d'informations clés dans l'ensemble du marché unique;

F. considérant que le Parlement européen reste d'avis qu'une normalisation plus poussée du moment où l'avertissement sera utilisé devrait être ajoutée aux missions des [normes techniques de réglementation];

G. considérant que, si elles restent inchangées, les règles prévues dans le règlement délégué risquent d'aller à l'encontre de l'esprit et de l'objectif de la législation, qui vise à fournir aux investisseurs de détail des informations claires, comparables, compréhensibles et non trompeuses sur les PRIIP;

H. considérant que, dans la lettre adressée le 30 juin 2016 à la Commission par le président de la commission des affaires économiques et monétaires, l'équipe de négociation du Parlement a demandé à la Commission d'évaluer la possibilité de retarder la mise en œuvre du règlement (UE) nº 1286/2014;».

3.7. Par ailleurs, le CESE rappelle l'avis qu'il avait déjà consacré aux PRIIP, dans lequel il s'était exprimé positivement sur les propositions en la matière et sur la démarche choisie ([10]). À cette occasion, le Comité avait souligné l'importance de cet acte législatif qui réglemente, pour la première fois, toutes les formes de produits financiers complexes et permet de les comparer, quelle que soit la typologie de leur initiateur, qu'il s'agisse de banques, d'assurances ou de sociétés d'investissement.

3.8. Dans ce domaine, le Comité plaidait également pour la création d'un marché financier unique, dans lequel circulent des informations claires, précises et comparables ([11]). Il faisait également valoir que disposer d'un système d'informations homogène, simplifié et standardisé permettrait que ces informations soient comparables et compréhensibles, améliorant ainsi la transparence du marché et son efficacité ([12]). Le Comité complète aujourd'hui ces observations en précisant que les futures normes techniques de réglementation devront d'emblée contribuer à améliorer la confiance des consommateurs. Ainsi, il faudra que ces derniers voient clairement quels sont les produits qui sont complexes, qu'ils prennent leurs décisions en connaissance de cause et qu'il soit prêté attention aux questions de coût et de rendement. Pour éviter les incohérences, il conviendra toutefois de tenir compte des règles qui seront prévues dans les futures dispositions de la réglementation MiFID ([13]).

3.9. Le Comité estime en outre que le choix de la période d'un an est acceptable à condition que le report reste exceptionnel et unique et qu'on mette à profit la période intermédiaire pour établir et publier l'acte délégué définitif. Cette opération doit s'effectuer dans les délais les plus brefs possibles, afin d'offrir au plus vite clarté et sécurité aux opérateurs du marché, aux clients et aux investisseurs de détail.

3.10. Par ailleurs, dès lors que l'on opte pour une période d'un an, l'entrée en vigueur du règlement PRIIP coïncidera de nouveau avec celle de la réglementation MiFID II ([14]), qui présente également des avantages pour les consommateurs. L'application de la réglementation MiFID II avait elle aussi été précédemment reportée d'un an ([15]), report auquel le Comité avait souscrit ([16]).

3.11. Ce faisant, on ne pourra compromettre les objectifs fixés antérieurement, auxquels le Comité avait souscrit. C'est pourquoi d'éventuels ajustements de l'acte délégué doivent s'inscrire dans le cadre précité.

3.12. Pour le reste et dans la mesure nécessaire, il semble plus approprié d'attendre le réexamen du règlement PRIIP qui, en raison du report de son application tel qu'actuellement proposé, sera maintenant effectué un an à peine après son entrée en vigueur ([17]). Il sera ainsi possible de prendre en compte à cette occasion les premières expériences en matière de mise en pratique et de suivi.

Bruxelles, le 14 décembre 2016.

Le président
du Comité économique et social européen
Georges DASSIS

([10]) Voir l'avis du CESE cité à la note 4, paragraphe 1.2.
([11]) Voir l'avis du CESE cité à la note 4, paragraphe 3.2.
([12]) Voir l'avis du CESE, cité à la note 4, paragraphe 2.3.
([13]) Voir la directive 2014/65/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 concernant les marchés d'instruments financiers et modifiant la directive 2002/92/CE et la directive 2011/61/UE (JO L 173 du 12.6.2014, p. 349).
([14]) La nouvelle réglementation MiFID II entre en vigueur le 3 janvier 2018, soit deux jours après la date proposée à présent pour le règlement PRIIP modifié.
([15]) Voir la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant, en ce qui concerne certaines dates, le règlement (UE) n° 600/2014 concernant les marchés d'instruments financiers, le règlement (UE) n° 596/2014 sur les abus de marché et le règlement (UE) n° 909/2014 concernant l'amélioration du règlement de titres dans l'Union européenne et les dépositaires centraux de titres» [COM(2016) 57 final — 2016/0034 (COD)].
([16]) Le CESE a approuvé le report de l'application de la réglementation MiFID II (voir l'avis du CESE paru au JO C 303 du 19.8.2016, p. 91).
([17]) Voir l'article 33 du règlement PRIIP, qui n'est pas modifié par la présente proposition. Cet article prévoit un réexamen du règlement «le 31 décembre 2018 au plus tard».